

pISSN: 1979-8487 | eISSN: 2527-4236

## PRO DAN KONTRA GBHN: AMANDEMEN SEBAGAI JALAN TENGAH

Oleh:

**Sobirin Malian**

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

### Abstrak

GBHN menjadi wacana ketatanegaraan paling disorot akhir-akhir ini. Pro kontra perlunya GBHN telah membuat pemerintah, MPR, DPR dan DPD “turun gunung” untuk menyerap aspirasi sebanyak mungkin guna memutuskan solusi terbaik. Penulis menilai amandemen terbatas menjadi “solusi” konstitusional terbaik dalam pro kontra ini.

**Kata kunci:** *GBHN, amandemen dan MPR*

### A. Pendahuluan

Pasca Perang Dunia ke II, banyak negara<sup>1</sup> mulai mengonsep atau tepatnya merencanakan bagaimana membangun negaranya agar maju bahkan jika perlu melebihi negara yang lain. Contohnya, sejak Republik Rakyat Tiongkok berdiri 1949, Mao Tse-tung telah bertekad mengalahkan (dominasi) Amerika pada 2049. Untuk itu, sejak tahun 1953, Tiongkok punya Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Kini Tiongkok berada di Repelita Ke-12 (2011-2015) dan Maret 2016 lalu memasuki Repelita Ke-13 (2016-2020). Pengganti Mao, Deng Xioping sampai Xi Jinping, juga punya mimpi mengalahkan AS pada 2049 itu. Bahkan, pada 2005, negeri itu mencanangkan target: 2025 menyamai Jepang, 2050 jadi negara maju secara relatif, 2080 jadi negara maju menyamai AS, dan 2100 menjelma menjadi negara adidaya/hegemoni (*superpower*) yang menggantikan AS.<sup>2</sup>

India punya Repelita sejak 1951. India kini berada di Repelita Ke-12 (2012-2017) yang intinya mentransformasi negeri itu ke dalam negara maju. Targetnya

---

<sup>1</sup> Negara di sini baik yang baru merdeka dari penjajah seperti Indonesia maupun negara yang tidak terjajah tetapi ingin segera bangkit. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982. Hlm.45.

<sup>2</sup> *Kompas*, 23 Januari 2016. Prajudi Atmosudirdjo, dkk. *Konstitusi Republik Cina*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.

jelas produksi pertanian dan pangan dua kali lipat dari sekarang; menyediakan energi yang memadai dan meningkatkan listrik tenaga surya; penghapusan buta huruf, keamanan sosial, dan semua kesehatan bagi seluruh rakyat; peningkatan *e-governance* untuk mempromosikan pendidikan; pertumbuhan teknologi nuklir, teknologi dirgantara, dan teknologi pertahanan.

Thailand kini di Repelita Ke-11 (2012-2017). Repelita Ke-12 (2017-2021) nanti diberi nama “No 12 Tran” dan akan dicanangkan 1 Oktober 2016 ini. Tapi, PM Thailand Prayuth Chan-ocha sudah mengumumkan bahwa inti “No 12 Tran” adalah pembangunan SDM: mendukung riset dan pengembangan (R&D) untuk meningkatkan inovasi dan nilai tambah produk, memperbaiki efisiensi angkatan kerja, menghidupkan lagi skema Satu Distrik Satu Produk (*One Tambon One Product*), meningkatkan daya saing UMKM, dan mendukung gerakan “ekonomi digital”. Myanmar<sup>3</sup> punya Rencana Pembangunan Nasional 60 Tahun, dimana ditargetkan pada tahun 2030 mereka sudah setara dengan negara-negara maju dibidang teknologi, ekonomi, pertahanan dan politik.<sup>4</sup>

Di Indonesia, visi dan garis-garis besar haluan negara sudah ada sejak awal kemerdekaan. Sebelum Orde Baru, ada Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun, Repelita, dan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Masa Orde Baru ada GBHN, Propenas, Propeda, dan Repelita.<sup>5</sup>

## B. Basis Pembangunan

Jika dilihat, negara-negara yang mencanangkan “model” Repelita atau ala “GBHN” memang menyadari bahwa pembangunan haruslah terencana bukan sporadis apalagi tanpa arah. Oleh karena itu, mereka membuat perencanaan lengkap dengan “dasar konstitusi” yang jelas. Dan disadari pula bahwa, faktor politik,

<sup>3</sup> Ignas Kleden, Kompas 26 Januari 2016.

<sup>4</sup> Memang negara-negara yang memiliki program pembangunan nasional jangka panjang umumnya berpatokan pada “peribahasa” ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes, “*in the long run we are all dead*”. Bagi kita, ini artinya semua mereka yang merencanakan pembangunan jangka panjang yang mereka rencanakan akan mencapai hasil akhir pada saat terbanyak dari mereka tak dapat menikmati hasilnya karena sudah meninggal dunia.

<sup>5</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995. Hlm.69. Juga makalah A.Hamid S.Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, pada Seminar Sehari dalam rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, FH Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, hlm.17.

kekuasaan, demokrasi bagaimanapun gaduhnya jangan sampai mengganggu “target” rencana pembangunan tadi.<sup>6</sup>

Secara teoritis dalam hukum administrasi negara, terdapat adagium *besturen is planen* (memerintah adalah merencanakan) yang berarti seluruh perangkat kelembagaan pemerintah dan berbagai instrumen hukum publik yang dipergunakan untuk mengelola berbagai kebijakan pemerintah harus bersandar pada sebuah perencanaan yang komprehensif, matang, mendasar dan merepresentasikan kehendak seluruh bangsa.<sup>7</sup> Perencanaan bagi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan menjadi sarana untuk menentukan keabsahan dan legitimasi berbagai tindak pemerintahan oleh eksekutif maupun penyelenggaraan kekuasaan yang dilaksanakan oleh seluruh lembaga-lembaga negara.

Dalam perspektif politik, seperti dielaborasi oleh Arend Lijphart<sup>8</sup>, konsepsi yang menyerahkan rencana (kebijakan) pembangunan kepada Presiden (kepala pemerintahan) sesungguhnya adalah konsekuensi logis dari tradisi demokrasi *majoritarian*. Perlu diingat pula, dalam demokrasi liberal seperti Indonesia saat ini, pengertian demokrasi *majoritarian* bahwa “kehendak mayoritas harus menang”. Jika hal ini berarti bahwa partai pemenang boleh membuat seluruh kebijakan pemerintahan dan rencana pembangunan dan yang kalah boleh mengkritik tapi tak boleh ikut memerintah, maka usulan Forum Rektor dan Megawati selaku Ketua Umum PDIP tentang perlunya GBHN patut diapresiasi tetapi sekaligus wajar dikritisi.<sup>9</sup>

Bagaimana pun, jika kita kembali ke model sejumlah negara yang telah mencanangkan “model” pembangunan di atas, maka boleh dikata mereka saat ini secara bertahap berhasil membangun negaranya.

<sup>6</sup> Thailand misalnya, kendati politik di negara ini rentan bergejolak (sering terjadi kudeta), tetapi program perekonomian negara relatif tidak terganggu.

<sup>7</sup> W.Riawan Tjandra, *Potensi Distorsi GBHN*, Makalah pada FGD “Gagasan Reformulasi GBHN sebagai Panduan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kerjasama Asosiasi Pengajar HTN-HAN dengan MPR RI, Yogyakarta, 9 September 2016.

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999. Hlm.16

<sup>9</sup> Sejauh yang dapat ditangkap, pernyataan itu tidak sepenuhnya benar karena pemerintahan Jokowi-JK berkoalisi dengan sejumlah partai agar dukungan politisnya kuat. Pemenang Pemilu tidaklah memonopoli politik termasuk didalam mengambil kebijakan yang membuat Presiden terkesan lamban dan terkadang “salah” dalam mengambil keputusan.

### C. GBHN Dihidupkan Kembali dan Problem Konstitusionalnya

GBHN kini akan diadakan kembali. Masalahnya, bagaimana mewujudkannya. Dulu ketiadaan GBHN<sup>10</sup> berawal dari peniadaan ketentuan dalam UUD, logikanya berarti, mesti mengembalikannya ke dalam UUD. Konsekuensi logika tadi, mau tidak mau harus mengubah UUD lagi.

Sebagaimana diketahui, sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagaimana dikemukakan Penjelasan UUD 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi (*die gezame staatgewalt liegi allein bei der Majelis*). Penegasan posisi ini tak terlepas dari posisi MPR yang dianggap penjelmaan rakyat (*voor en op naam*) yang memegang kedaulatan negara. Melanjutkan posisi tersebut, penjelasan UUD 1945 menyatakan: kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama MPR, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*). Karena posisi sentral dalam desain bernegara, Pasal 3 UUD 1945 menyatakan, MPR menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 dinyatakan, karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas.

Lebih lanjut, posisi sentral MPR dalam hubungan antar-lembaga negara bisa dilacak dari Penjelasan UUD 1945: MPR juga mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden). Karena itu, MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun MPR menetapkan haluan negara yang dipakai di kemudian hari.

Membaca konstruksi yuridis Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 serta penjelasannya yang dikaitkan dengan Pasal 3 UUD 1945 serta penjelasannya, secara konstitusional pembentukan GBHN tak terlepas dari posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara. Posisi sentral semakin tak terhindarkan karena

<sup>10</sup> Diakui tidak adanya GBHN sebagai acuan telah membuat lembaga kementerian seolah kehilangan “arah”, bahkan tidak jarang antarpejabat negara seperti saling bertengkar dan mengkritik kebijakan pejabat lainnya di publik, memperlihatkan tidak adanya koordinasi. Tito Sulistio, Kompas, 7 Mei 2016.

bertemu dengan peran MPR dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini, Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.

Dengan konstruksi hukum dalam UUD 1945 tersebut, sangat kuat alasan untuk membentuk GBHN sebagai pola pembangunan nasional dalam jangka waktu tertentu. Dalam posisi sebagai pemegang daulat rakyat, lembaga negara yang tertinggi, dan yang memilih presiden/wakil presiden, MPR memiliki wewenang sangat kuat untuk mengatur penyelenggaraan negara oleh presiden. Bahkan, jika presiden melanggar haluan negara, MPR melaksanakan sidang istimewa meminta pertanggungjawaban presiden.

Kini, setelah perubahan, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 tak lagi meletakkan daulat rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD 1945. Dan karena perubahan ini, UUD 1945 tak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Begitu pula dalam hubungannya dengan pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki wewenang memilih presiden dan wakil presiden. Dengan perubahan posisi MPR, bagaimana mungkin menghadirkan GBHN atau pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana?

#### **D. Empat Alasan**

Menurut Ravik Karsidi<sup>11</sup>, kebutuhan akan GBHN itu paling tidak karena empat alasan: (i) historis, (ii) hukum, (iii) politik, dan (iv) sosioekonomis.

Pertama, alasan historis. Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Namun, itu sengaja dihilangkan dalam masa reformasi karena dianggap sebagai amanat pemilihan presiden secara langsung yang memiliki kewenangan membentuk arah pembangunan sesuai visi dan misi kepemimpinannya sendiri.

Pada masa awal pembentukan GBHN, Presiden Soekarno melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan maklumat Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Di dalam keadaan tata negara darurat akibat revolusi, pelaksanaan GBHN

<sup>11</sup> Ravik Karsidi, Kompas, 21 Januari 2016. Guru Besar FH UNS, dan Rektor UNS.

tidak bisa berjalan dengan baik karena penyusunan sekaligus realisasi rencana ekonomi secara sistematis membutuhkan kerjasama semua elemen bangsa. Upaya penyusunan kemudian dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo.

Seiring perjalanan kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan. GBHN menjadi instrumen dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.

Alasan kedua, menurut Kasidi, alasan hukum. Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir UU No 25 tahun 2001 itu diamanatkan untuk dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kehadiran UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional belum mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara kelanjutan.

Arah pembangunan nasional selama ini, seperti telah disinggung di atas, mengacu pada visi dan misi Presiden yang kemudian disusun secara detail sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Namun, visi dan misi Presiden tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam RPJM dan RPJP yang dibuat pemerintah melalui DPR hanya mewakili partai. Berlakunya UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UU No 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah.

Ketiga, alasan politik. Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari-cari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju jika mengenal dirinya sendiri. Adanya GBHN menjadikan pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. Bisa jadi alasan menghidupkan kembali GBHN oleh sebagian orang dianggap sebagai langkah mundur, namun mengambil hal yang baik di masa lalu, sejauh untuk kemajuan bangsa, negara dan berdemokrasi sejatinya

merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik.

Keempat, alasan sosioekonomi. Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Di era reformasi ini, pembangunan dianggap inkonsisten karena selalu berubah-ubah. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. Penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi.

Sejak reformasi telah disahkan banyak undang-undang sektor perekonomian, yang telah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi, terbukti tidak konstitusional. Seperti UU Minyak dan Gas (Migas), UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, dan UU Penanaman Modal. Kebijakan fiskal dalam bentuk APBN juga belum mencerminkan spirit memajukan kesejahteraan umum. Postur APBN seringkali terkesan memelihara terjadinya “gap” baik desa-kota, tradisional-modern, kaya-miskin maupun yang lain. Untuk mencapai sasaran jangka panjang suatu negara, urutan kepentingan harus diprioritaskan. Sebuah haluan negara diharapkan menjadi kiblat dan pedoman pembangunan yang memanfaatkan modal sosial berdasarkan pengalaman Indonesia sebagai negara demokrasi dan menerapkan spirit Asia dalam pembangunan nasional.

Persoalannya kemudian, bagaimana memungkinkan GBHN itu dapat diadakan kembali terutama agar secara konstitusional absah ?

#### **E. Opsi: Amandemen, Revisi Undang-Undang atau Konvensi**

Dalam pandangan beberapa pakar hukum,<sup>12</sup> ada beberapa opsi untuk mewujudkan kembali GBHN, satu diantaranya adalah menginisiasi amandemen UUD 1945 secara terbatas. Tujuannya untuk meninjau keberadaan MPR, sekaligus memberinya wewenang untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Namun, jika agenda itu yang dipilih, diperlukan prasyarat politik berupa konsensus nasional melalui fraksi-fraksi dan perwakilan DPD di MPR. Dengan demikian, konsensus itu mencerminkan kesepakatan semua elemen bangsa. Sesedehana itukah persoalannya?

<sup>12</sup> Basis Susilo, Urgensi GBHN di Era Reformasi, dalam *Kompas*, 23 Januari 2016. Yudi Latif, Basis Sosial GBHN, *Kompas*, 23 Januari 2016.



Saldi Isra<sup>13</sup>, Bambang Kesowo<sup>14</sup> sepakat menginisiasi amandemen terbatas tetap harus ekstra hati-hati. Diumpamakan, langkah inisiasi amandemen kali ini ibarat “meniti bibir tebing yang curam, sedikit kaki salah injak kita akan terpeleset bahkan bisa masuk jurang.” Itulah, memang tidak mudah mencegah, atau memagari, apalagi melarang dan menjamin bahwa pihak yang mendukung usul tersebut<sup>15</sup> tidak menyertakan kebutuhan dan kepentingannya. Tidak mudah karena dari sejak awal “mereka”<sup>16</sup> sudah memiliki kepentingan sendiri. Ide tentang amandemen terbatas, dalam kondisi banyaknya pandangan, kebutuhan, dan kepentingan yang berbeda, tidak mudah dielakkan menjadi ajang tawar-menawar politik, dan karena itu bisa-bisa malah menebar kerawanan. Yang semula dirancang terbatas akhirnya malah tidak terbatas.<sup>17</sup>

Beberapa gambar dapat disajikan untuk melukiskan tidak akan sederhananya langkah amandemen terbatas dalam upaya menghadirkan kembali GBHN itu. Di samping kemungkinan “kalau satu masuk, yang lain juga ikut masuk”, perlu disimak apakah benar-benar cukup kalau hanya sekadar memasukkan ketentuan mengenai GBHN?<sup>18</sup> Mampukah langkah itu memberikan kepastian bahwa hal itu tidak akan merembet pada kebutuhan penyesuaian kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR? Dapatkah ide amandemen terbatas tadi memberikan kepastian bahwa hal itu tak akan memerlukan konsep pengaturan ulang sekitar hubungan tata kerja di antara lembaga negara? Kalau semua pertanyaan ini tak terjawab, tampaknya itu pula yang melandasi pandangan, bahwa amandemen terbatas bukanlah soal sederhana, dan mungkin sulit terwujud.

<sup>13</sup> Kompas, 12 Januari 2016

<sup>14</sup> Kompas, 19 Januari 2016. Menurut Bambang Kesowo, amandemen dapat menjadi jalang tengah dalam arti menjembatani pro kontra GBHN, persoalannya rekomendasi Badan Pengkajian MPR mampu tidak meyakinkan fraksi-fraksi di DPR dan DPD.

<sup>15</sup> Misal, DPD yang sangat getol ingin dilakukan amandemen dengan tujuan memperluas kewenangan mereka bahkan jika perlu sejajar dengan DPR.

<sup>16</sup> Masing-masing fraksi di DPR dan DPD ngotot ingin porsi wewenang mereka diperluas.

<sup>17</sup> Bambang Kesowo, Kompas, *op-cit*.

<sup>18</sup> Kompas, 13 Januari 2016. Anggota Forum Konstitusi, Agun Gunandjar Sudarsa, menyatakan, GBHN diperlukan, tapi caranya bukan dengan amandemen terhadap UUD 1945. Ia khawatir amandemen akan menjadi “bola liar”. Diyakini pula, menghidupkan GBHN dan memperkuat MPR sama saja akan memperlemah lembaga kepresidenan, padahal Presiden dipilih oleh rakyat, dimana posisinya harusnya sangat kuat. Nantinya, MPR akan selalu ‘mengganggu’ presiden melalui berbagai isu politik terkait pertanggungjawaban presiden terhadap hasil terjemahan GBHN. Lihat, Yulianta Saputra, *Kedaulatan Rakyat*, 20 Januari 2016.



Kemungkinan kedua tetap memberdayakan substansi GBHN namun cukup merevisi UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), serta UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan UU No 25 Tahun 2004 dan UU No 17 tahun 2007 harus diubah agar lembaga-lembaga negara lainnya bersama-sama untuk bersinergi dan berkesinambungan mencapai tujuan bernegara. Sementara UU MD3 diubah sehingga MPR, DPR dan DPD masing-masing memiliki undang-undang sendiri.

Selanjutnya, dalam undang-undang tentang MPR dimasukkan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Sementara UU No 12 Tahun 2011 diubah dengan menetapkan kembali status hukum Ketetapan MPR sebagai hirarkie norma hukum yang mengikat ke luar secara hukum.

Kemungkinan ketiga tetap dengan substansi fungsi GBHN yaitu menciptakan konvensi ketatanegaraan. Lembaga-lembaga negara DPR, DPD dan MPR mengadakan sidang bersama untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat kampanye. Fokus dan skala prioritas itu harus mengacu kepada haluan yang ditetapkan hasil sidang bersama MPR, DPR, dan DPD. Menjelang enam bulan usai mandat kepresidenan, MPR, DPR dan DPD harus melakukan evaluasi dan memberikan catatan-catatan kemajuan yang dicapai dari pelaksanaan haluan negara. Kemungkinan-kemungkinan ini memerlukan perubahan UU MD3 dan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga.

Bagaimana pun, sebuah haluan taruhlah GBHN yang berhasil diwujudkan, diharapkan menjadi instrumen untuk memimpin semua penyelenggaraan negara untuk patuh, loyal, dan setia terhadap jiwa dan ruh konstitusi dalam menyelenggarakan pembangunan bangsa.

## **F. Filosofi dan Tujuan Bernegara**

Terkait dengan pembahasan di atas, ada baiknya jika kita merenungkan kembali segala bentuk serunya segala perdebatan, musyawarah, kemufakatan yang

pernah dialami oleh para pendiri (*founding father and mother*) negara ini sewaktu merancang UUD dulu.<sup>19</sup>

Meskipun disertai perdebatan yang keras, para pemimpin merancang dengan terlebih dahulu bersepakat membangun pola pikir yang sama. Mereka bersepakat bahwa dalam membangun negara haruslah berdasar disain yang lengkap dari dasar, tujuan hingga konsistensi dalam penjabarannya dalam batang tubuh UUD.<sup>20</sup> Dalam pikiran dan konsep mereka pula, GBHN diciptakan sebagai perangkat guna menuntun penyelenggaraan pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara. Sebagai kaidah penuntun, GBHN karena itu ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi (MPR) yang dulu mereka bayangkan sebagai “penjelmaan rakyat, pengemban kedaulatan rakyat”. Dalam konteks pola pikir yang disiplin itu, para pemimpin dahulu membangun nalar dan filosofi GBHN secara runut terutama terkait fungsi MPR dalam melaksanakan tugas dan kewenangan atau melakukan tindakan hukum (*rechshandeling*). Jadi, bukan sederhana dulu mereka membentuk kelembagaan dan program seperti GBHN. Artinya, mari kita belajar tidak bongkar pasang masalah kenegaraan berdasar “suka atau tidak suka” atau parsial dengan lebih mengutamakan faktor politik semata.<sup>21</sup>

Pembangunan jangka panjang (yang dituangkan dalam GBHN) ibarat narasi besar tentang kinerja suatu bangsa. Ada bab-bab yang sudah ditulis, tetapi begitu banyak halaman yang masih harus direka apa yang menjadi isinya. Ada masa lampau dan ada masa depan. Yang lampau disimpan dalam ingatan; yang datang dikelola dalam imajinasi. Kita di Indonesia menghadapi dua kesulitan: ingatan sejarah kita rata-rata amat pendek dan lemah sekali, sementara imajinasi masa depan terperangkap dalam lamunan dan khayalan indah.

## G. Penutup

Lalu, apa solusi dan opsi yang kita pilih dalam kaitan wacana menghidupkan kembali GBHN itu. Penulis, menilai menginisiasi melalui amandemen terbatas

<sup>19</sup> Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 25 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta 1995.

<sup>20</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.51.

<sup>21</sup> Saldi Isra, Wacana Menghidupkan GBHN, *Kompas*, 12 Januari 2016.

perlu dilakukan walaupun sangat beresiko. Menginisiasi amandemen bak bola liar, amandemen ditargetkan terbatas tahu-tahu dapat saja menjadi meluas. Hal ini tidak ada yang dapat menjamin karena faktor politik.

Sekali lagi, amandemen konstitusi kelima merupakan keniscayaan. Yang sangat dibutuhkan adalah lebih dari sekadar parsial, sektoral dan insidental. Konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi dalam kehidupan bernegara terlalu penting untuk dibuat secara asal-asalan tanpa paradigma, kepentingan jangka pendek, kelompok yang sempit dan picik. Sudah saatnya dirancang bangun format konstitusionalisme secara komprehensif, koheren dan ber-paradigma yang terukur agar progresivitas konstitusionalisme menapak maju ke depan dan menjadi konstitusi yang hidup (*living constitutions*). Hanya dengan format dan praktik konstitusionalisme sepenuh hatilah, semangat reformasi, idealisme dan amanat serta cita-cita para pendiri bangsa ini diakui mampu kita estafeta dengan penuh tanggungjawab.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A.Hamid S.Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, makalah pada Seminar Sehari dalam rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, FH Universitas 17 Agustus, Jakarta , 9 Juli 1994
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982.
- Prajudi Atmosudirdjo, dkk. *Konstitusi Republik Cina*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Sekretariat Negara RI, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 25 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta 1995.
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press Yogyakarta, 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Jakarta, 2002.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta 2008.

**Koran**

Kompas, 12 Januari 2016

*Kompas*, 13 Januari 2016

Kompas, 19 Januari 2016.

Yulianta Saputra, *Kedaulatan Rakyat*, 20 Januari 2016.

Ravik Karsidi, Kompas, 21 Januari 2016.

Yudi Latif, Basis Sosial GBHN, *Kompas*, 23 Januari 2016.

Basis Susilo, Urgensi GBHN di Era Reformasi, dalam *Kompas*, 23 Januari 2016

Ignas Kleden, *Kompas* 26 Januari 2016.

Tito Sulistio, *Kompas*, 7 Mei 2016.